

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Implementasi Kebijakan

Istilah implementasi biasanya di kaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Kamus Webster dalam Wahab, merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu) *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Sedangkan menurut Wahab (2004: 64) implementasi kebijaksanaan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijaksanaan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden).

Van Meter dan Van Horn dalam Wahab merumuskan proses implementasi sebagai *those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions* (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan).

Daniel A. Mazmanian dan paul A. Sabatier dalam Wahab, menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa: Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman

kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Pressman dan Wildavsky dalam Purwanto dan Sulistyastuti mereka memaknai implementasi dengan beberapa kata kunci yaitu: untuk menjalankan kebijakan (*to carry out*), untuk memenuhi janji-janji sebagaimana dinyatakan dalam dokumen kebijakan (*to fulfill*), untuk menghasilkan output sebagaimana dinyatakan dalam tujuan kebijakan (*to produce*), untuk menyelesaikan misi yang harus diwujudkan dalam tujuan kebijakan (*to complete*).

Sedangkan menurut Purwanto dan Sulistyastuti implementasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementer kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Tujuan kebijakan diharapkan akan muncul manakala *policy output* dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh kelompok sasaran sehingga dalam jangka panjang hasil kebijakan akan mampu diwujudkan.

Menurut Purwanto dan Sulistyastuti upaya untuk memahami implementasi secara lebih baik dapat dilakukan dengan menggunakan dua pendekatan, yaitu: Pendekatan Pertama, memahami implementasi sebagai bagian dari proses atau siklus kebijakan (*part of the stage of the policy process*). Implementasi merupakan salah satu tahapan dari serangkaian proses atau siklus suatu kebijakan. Pendekatan Kedua, implementasi kebijakan dilihat sebagai suatu studi atau sebagai suatu bidang kajian (*field of study*). Perspektif ini tidak dapat

dilepaskan dari upaya yang dilakukan oleh para ahli untuk memahami problematika implementasi itu sendiri. Implementasi sebagai studi, tentu memiliki berbagai elemen penting, yaitu: *subject matter* (ontologi), cara memahami objek yang dipelajari (epistemologi), dan rekomendasi tindakan yang diperlukan (aksiologi).

Menurut Schneider dalam Purwanto dan Sulistyastuti mengatakan bahwa ada lima faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu: kelangsungan hidup (*viability*), integritas teori (*theoretical integrity*), cakupan (*scope*), kapasitas (*capacity*), konsekuensi yang tidak diinginkan (*unintended consequences*). Sedangkan menurut Sabatier dalam Purwanto dan Sulistyastuti menyebut bahwa ada enam variabel utama yang dianggap memberi kontribusi atas keberhasilan dan kegagalan implementasi. Enam variabel tersebut yaitu: tujuan atau sasaran kebijakan yang jelas dan konsisten, dukungan teori yang kuat dalam merumuskan kebijakan, proses implementasi memiliki dasar hukum yang jelas sehingga menjamin terjadi kepatuhan para petugas dilapangan dan kelompok sasaran, komitmen dan keahlian para pelaksana kebijakan, dukungan para *stakeholder*, serta stabilitas kondisi sosial, ekonomi dan politik.

Model implementasi menurut George C. Edward III model ini diimplementasikan secara (*bottom-up*) berpola dari bawah ke atas. Selanjutnya George C. Edward III menurut Koko Rifandi dalam Subarsosno (2005) mengemukakan beberapa 4 variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan yakni komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut saling berhubungan satu sama yang lain yaitu :

1. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

2. Sumber daya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumber daya finansial. Sumber daya adalah faktor paling penting untuk implementasi kebijakan agar efektif, tanpa sumber daya kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

3. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementator memiliki disposisi yang baik, maka dia dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga

menjadi tidak efektif.

4. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar yaitu standar operating procedures (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Jadi implementasi kebijakan ini merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Berarti pemerintah telah membuat suatu tindakan implementasi kebijakan untuk mencapai tujuan ketertiban serta kenyamanan sosial.

2.2 Kebijakan Publik

2.2.1 Pengertian Kebijakan Publik

Sebelum dibahas lebih jauh mengenai konsep kebijakan publik, kita perlu mengkaji terlebih dahulu mengenai konsep kebijakan atau dalam bahasa Inggris sering kita dengar dengan istilah *policy*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan,

kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

- a. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
- b. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
- c. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
- d. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
- e. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
- f. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
- g. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu.
- h. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
- i. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
- j. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif

Menurut *Budi Winarno*, istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia”, “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokartisasi dan deregulasi. Namun baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan- ketentuan, standar, proposal dan *grand design*.

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Menurut Samodra Wibawa bahwa kebijakan publik adalah apa yang dilakukan oleh pemerintah suatu negara dengan tujuan dapat melaksanakan tujuan dari negara tersebut, maka kebijakan publik harus memiliki konsep yang jelas karena suatu kebijakan harus berbentuk suatu perundang-undangan.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan

tertentu. Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkirnya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang- undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai- nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah.

David Easton sebagaimana dikutip Leo Agustino memberikan definisi kebijakan publik sebagai “*the autorative allocation of values for the whole society*”. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara syah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “*authorities in a political system*” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan

sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Menurut Anderson dalam Muchlis Hamdi mencatat lima implikasi dari konsepnya mengenai kebijakan publik tersebut. *Pertama*, kebijakan publik adalah tindakan yang berorientasi tujuan. *Kedua*, kebijakan publik berisikan rangkaian tindakan yang diambil sepanjang waktu. *Ketiga*, kebijakan publik merupakan tanggapan dari kebutuhan akan adanya suatu kebijakan mengenai hal-hal tertentu. *Keempat*, kebijakan publik merupakan gambaran dari kegiatan pemerintah senyatanya, dan bukan sekedar keinginan yang akan dilaksanakan. *Kelima*, kebijakan pemerintah dapat merupakan kegiatan aktif atau pasif dalam menghadapi suatu masalah.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan atau pola tindakan yang ditetapkan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Karakter utama dari kebijakan publik adalah sebagai berikut, yaitu :

1. Setiap kebijakan publik selalu memiliki tujuan, yakni untuk menyelesaikan masalah publik. Setiap kebijakan publik akan

selalu mengandung makna sebagai suatu upaya masyarakat untuk mencari pemecahan masalah yang mereka hadapi dalam kehidupan sehari-hari.

2. Setiap kebijakan publik selalu merupakan pola tindakan yang terjabarkan dalam program dan kegiatan. Oleh karena itu, suatu kebijakan publik secara lebih konkret dapat diamati dalam wujud rencana, program, dan kegiatan.
3. Setiap kebijakan publik selalu termuat dalam hukum positif keberadaan suatu sistem politik atau suatu pemerintahan akan selalu mencerminkan dua keistimewaan. *Pertama*, pemerintah merupakan badan yang memiliki kewenangan untuk membuat aturan yang mengikat atau mesti dipatuhi oleh semua warga tua negara. *Kedua*, untuk menegakkan keberlakuan aturan yang telah dibuatnya, pemerintahan juga memiliki kewenangan untuk memberikan sanksi kepada para pelanggarnya.

2.2.2 Ciri dan Jenis Kebijakan Publik

a. Ciri Kebijakan Publik

Menurut Suharno, ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan. Ciri-ciri kebijakan publik antara lain:

- a) Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan dari pada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik dalam system politik modern merupakan

suatu tindakan yang direncanakan.

b) Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Kebijakan tidak cukup mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang bersangkutan paut dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuan.

c) Kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu.

d) Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana justru campur tangan pemerintah diperlukan.

b. Jenis Kebijakan Publik

Banyak pakar yang mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandang masing-masing. James Anderson sebagaimana dikutip Suharno menyampaikan kategori kebijakan publik sebagai berikut:

a. Kebijakan substantif versus kebijakan prosedural

Kebijakan substantif yaitu kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.

b. Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan redistributif

Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori merupakan kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan, kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.

c. Kebijakan material versus kebijakan simbolik

Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya komplet pada kelompok sasaran. Sedangkan, kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.

d. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*privat goods*)

Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan, kebijakan *privat goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

2.2.3 Urgensi Kebijakan Publik

Untuk melakukan studi kebijakan publik merupakan studi yang bermaksud untuk menggambarkan, menganalisis, dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan pemerintah. Studi

kebijakan publik menurut Thomas R. Dye, sebagaimana dikutip Sholichin Abdul

Wahab sebagai berikut:

“Studi kebijakan publik mencakup menggambarkan upaya kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatan- kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat berbagai pernyataan kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan publik; penelitian mendalam mengenai akibat-akibat dari berbagai kebijakan politik pada masyarakat, baik berupa dampak kebijakan publik pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan.”

Sholichin Abdul Wahab sebagaimana dikutip Suharno (2010) dengan mengikuti pendapat dari Anderson dan Dye menyebutkan beberapa alasan mengapa kebijakan publik penting atau urgen untuk dipelajari, yaitu:

a) Alasan Ilmiah

Kebijakan publik dipelajari dengan maksud untuk memperoleh pengetahuan yang luas tentang asal-muasalnya, proses perkembangannya, dan konsekuensi-konsekuensinya bagi masyarakat. Dalam hal ini kebijakan dapat dipandang sebagai variabel terikat (*dependent variable*) maupun sebagai variabel independen (*independent variable*). Kebijakan dipandang sebagai variabel terikat, maka perhatian akan tertuju pada faktor-faktor politik dan lingkungan yang membantu menentukan substansi kebijakan atau diduga mempengaruhi isi kebijakan publik. Kebijakan dipandang sebagai variabel independen jika focus perhatian tertuju pada dampak kebijakan tertuju pada sistem politik dan lingkungan yang berpengaruh terhadap kebijakan publik.

b) Alasan profesional

Studi kebijakan publik dimaksudkan sebagai upaya untuk menetapkan pengetahuan ilmiah dibidang kebijakan publik guna memecahkan masalah-

masalah sosial sehari-hari.

c) Alasan Politik

Mempelajari kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula.

2.2.4 Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda. Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno adalah sebagai berikut :

a) Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan- alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b) Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing aktor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c) Tahap adopsi kebijakan

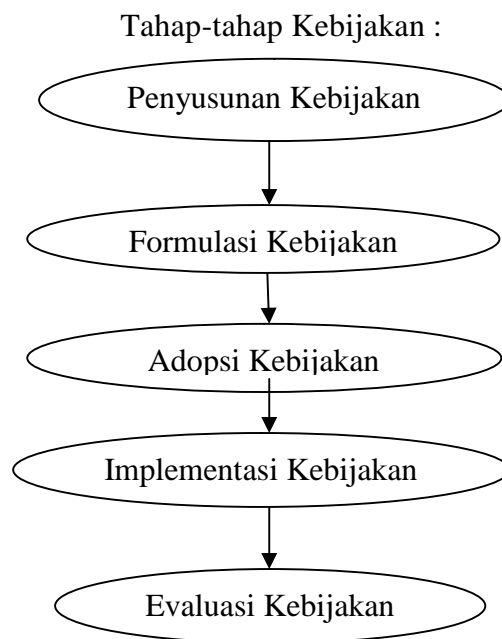
Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.

d) Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e) Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum. Secara singkat, tahap – tahap kebijakan adalah seperti gambar yang dijelaskan dibawah ini, yaitu :



Sumber: William dunn dalam Budi Winarno

2.2.5 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan kebijakan

Menurut Suharno proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan. Walaupun demikian, para administrator sebuah organisasi institusi atau lembaga dituntut memiliki tanggung jawab dan kemauan, serta kemampuan atau

keahlian, sehingga dapat membuat kebijakan dengan resiko yang diharapkan (*intended risks*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended risks*).

Pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Hal penting yang turut diwaspadai dan selanjutnya dapat diantisipasi adalah dalam pembuatan kebijakan sering terjadi kesalahan umum. Faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah:

a) Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

Tidak jarang pembuat kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan-tekanan dari luar.

b) Adanya pengaruh kebiasaan lama

Kebiasaan lama organisasi yang sebagaimana dikutip oleh Nigro disebutkan dengan istilah *sunk cost*, seperti kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum profesional dan terkadang amat birokratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan/kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut dikritik, karena sebagai suatu yang salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama tersebut sering secara terus-menerus pantas untuk diikuti, terlebih kalau suatu kebijakan yang telah ada tersebut dipandang memuaskan.

c) Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Berbagai keputusan/kebijakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan/kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan/kebijakan.

- d) Adanya pengaruh dari kelompok luar

Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan/kebijakan juga berperan besar.

- d) Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Maksud dari faktor ini adalah bahwa pengalaman latihan dan pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan kebijakan/keputusan. Misalnya, orang mengkhawatirkan pelimpahan wewenang yang dimilikinya kepada orang lain karena khawatir disalahgunakan.

2.2.6 Kerangka Kerja Kebijakan Publik

Menurut Suharno kerangka kebijakan publik akan di tentukan oleh beberapa variabel dibawah ini, yaitu:

- a) Tujuan yang akan dicapai, hal ini mencakup kompleksitas tujuan yang akanm dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka untuk mencapainya juga semakin mudah.

- b) Prefensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan.

Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.

- c) Sumber daya yang mendukung kebijakan.

Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumber daya finansial, material, dan infrastruktur lainnya.

d) Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan.

Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas aktor kebijakan yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut ditentukan oleh tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja dan integritas moralnya.

e) Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya.

Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, maupun politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.

f) Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan.

Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat bersifat *top/down approach* atau *bottom approach*, otoriter atau demokratis (Suharno: 2010).

2.3 Peraturan Daerah

2.3.1 Definisi Pemerintah Daerah

Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur, walikota/ bupati). Materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah terdiri atas, yaitu :

1. Peraturan Daerah Provinsi yang berlaku di Provinsi tersebut. Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
2. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota yang berlaku di Kabupaten/ Kota tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota tersebut dibentuk oleh DPRD Kabupaten/ Kota dengan persetujuan bersama Walikota/ Bupati. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota tidak subordinat terhadap Peraturan Daerah Provinsi.

Karena Perda merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan, pembentukan suatu perda harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya yang terdiri dari, yaitu :

1. Kejelasan tujuan
2. Kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan
4. Dapat dilaksanakan
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
6. Kejelasan rumusan
7. Keterbukaan

Dari beberapa asas diatas, dapat disimpulkan bahwa Perda yang baik itu adalah yang memuat ketentuan, antara lain yaitu :

1. Memihak kepada kepentingan rakyat banyak
2. Menjunjung tinggi hak asasi manusia
3. Berwawasan lingkungan dan budaya

Dalam hal ini Perda atau Peraturan Daerah yang dimaksud adalah Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No. 11 Tahun 2001 Tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima yang berbunyi, yaitu :

BAB I Ketentuan Umum :

Pasal 1

- a. Daerah adalah daerah Kota Pekanbaru.
- b. Pemerintah daerah adalah pemerintah daerah Kota Pekanbaru.
- c. Kepala daerah adalah Walikota Pekanbaru.
- d. Pedagang Kaki Lima adalah orang yang melakukan usaha dagang dan atau jasa, ditempat umum baik menggunakan kegiatan usaha dagang.
- e. Tempat usaha Pedagang Kaki Lima adalah tempat tertentu yang ditetapkan oleh Walikota.

BAB II Tempat Usaha :

Pasal 2

1. Tempat usaha Pedagang Kaki Lima ditetapkan oleh Kepala daerah.
2. Walikota dalam menetapkan tempat usaha sebagaimana dimaksud ayat (1) pasal ini, mempertimbangkan faktor sosial ekonomi, ketertiban, keamanan, kebersihandan kesehatan serta tata ruang kota sesuai dengan perda yang berlaku.

Pasal 3

1. Setiap Pedagang Kaki Lima harus bertanggungjawab terhadap ketertiban, kerapian, kebersihan, keindahan, kesehatan lingkungan dan keamanan disekitar tempat usaha.

BAB III Perizinan :

Pasal 4

1. Dalam menjalankan Usaha ditempat usaha sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (1) Peraturan Daerah ini, harus mendapatkan izin Penggunaan Tempat Usaha dari Kepala Daerah.
2. Izin sebagaimana dimaksud ayat (1) Pasal ini diajukan dengan cara mendaftarkan diri serta memenuhi persyaratan yang telah dipenuhi.
3. Persyaratan dan tata cara pendaftaran serta pemberian izin sebagaimana dimaksud ayat (2) pasal ini diatur oleh pemerintah daerah.
4. Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Pasal ini tidak boleh dipindah tangankan dengan cara apapun kepada siapapun.
5. Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Pasal ini dapat dicabut apabila :
 - a. Pemegang izin melanggar ketentuan yang tercantum dalam Surat izin.
 - b. Tempat Usaha yang bersangkutan tidak lagi ditetapkan sebagai Tempat Usaha Pedagang Kaki Lima.
 - c. Pemegang Izin melanggar ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
6. Atas pencabutan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (5) Pasal ini tidak diberikan ganti rugi.

Pasal 5

1. Atas pencabutan izin sebagaimana dimaksud Pasal 4 ayat (2) Peraturan Daerah ini berlaku selama 6 (Enam bulan).
2. Atas pemberian izin sebagaimana dimaksud Pasal 4 ayat (2) Peraturan

Daerah ini, kepada pemegang izin diberikan tanda berupa stiker atau tanda lain yang pelaksanaannya lebih lanjut diatur oleh Kepala Daerah.

3. Biaya pembuatan tanda izin sebagaimana dimaksud ayat (2) Pasal ini dibebankan kepada penerima izin dengan ketentuan setinggi-tingginya Rp. 5.000,- (Lima Ribu Rupiah).

Pasal 6

1. Pedagang Kaki Lima yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah ini dan atau menempati tempat usaha Pedagang Kaki Lima yang memiliki izin diberikan peringatan satu kali.
2. Apabila Pedagang Kaki Lima sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pasal ini, tidak melaksanakan peringatan dalam waktu tiga kali dua puluh empat jam, Walikota berhak penyitaan terhadap barang dagangan dan alat yang digunakan.
3. Pedagang Kaki Lima yang melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (5) Peraturan Daerah ini, diberikan Surat Peringatan Pertama sampai ketiga oleh Walikota atau Pejabat yang ditunjuk, yang bentuk tatacara dan tenggang waktunya diatur oleh Kepala Daerah.

BAB IV Pembinaan :

Pasal 7

1. Untuk kepentingan pembangunan usaha dan peningkatan kesejahteraan Pedagang Kaki Lima Walikota berkewajiban memberikan pembinaan berupa bimbingan dan penyuluhan.

BAB V Pengawasan :

Pasal 8

Pengawasan pedagang kaki lima dilakukan oleh walikota atau pejabat yang ditunjuk.

BAB VI Ketentuan Pidana :

Pasal 9

1. Pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Daerah ini dapat diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya 6 bulan dan atau denda setinggi-tingginya Rp. 5.000.000,- (Lima Juta Rupiah).

BAB VII Ketentuan Peralihan :

Pedagang Kaki Lima yang telah melakukan usaha dirempat umum sebelum Peraturan Daerah ini diundangkan tetap dapat melaksanakan usahanya dan diberikan hak lebih dahulu untuk memperoleh izin tempat usaha Pedagang Kaki Lima.

2.4 Pengertian Pemerintah

2.4.1 Defenisi Pemerintah

Secara etimologi kata pemerintah berasal dari kata "perintah" yang berarti sesuatu yang harus dilaksanakan, yang kemudian mendapat imbuhan sebagai berikut, yaitu:

1. Mendapat awalan "pe-" menjadi kata "pemerintah" berarti badan atau organ elit yang melaksanakan pekerjaan mengurus suatu negara atau organ yang menjalankan pemerintahan.

2. Mendapat akhiran "an-" menjadi kata "pemerintahan" berarti perihal, cara, perbuatan atau urusan dari badan yang berkuasa dan memiliki legitimasi.

Unsur-unsur yang terkandung di dalam kata dasar "perintah" antara lain:

1. Ada dua pihak yaitu yang memerintah dan yang diberi perintah.
2. Ada wewenang untuk memberi perintah.
3. Keharusan yaitu kewajiban melaksanakan perintah yang sah.
4. Antara pihak yang memerintah dan yang diberi perintah terdapat hubungan timbal balik baik secara vertikal maupun horizontal.

Pemerintah dalam arti sempit adalah organ /alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintah atau melaksanakan undang-undang. Dalam pengertian ini pemerintah hanya berfungsi sebagai badan eksekutif (bastuur)

Pemerintah dalam arti luas adalahh semua badan yang menyelenggarakan semua kekuasaan di dalam negara baik kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan legislatif dan yudikatif. Jadi semua pemegang kekuasaan di dalam negara (legislatif, eksekutif, yudikatif) seperti trias politika dari Montesqieu adalah termasuk pemerintah dalam arti yang luas.

Prof. A. M. Donner mengemukakan bahwa cakupan pemerintah dalam pengertiannya yang luas meliputi badan-badan yang menentukan haluan negara dan berkedudukan dipusat, kemudian terdapat juga instansi yang melaksanakan keputusan dari badan-badan itu. Sedangkan Prof. Van vollen hoven mengemukakan bahwa dalam arti luas tugas pemerintah itu terbagi ke dalam

empat fungsi yaitu pembentukan UU, pelaksana/pemerintah (bestuur), polisi dan keadilan.

Ada tiga unsur dari pemerintah yang berkonstitusi yaitu :

1. Pemerintah dilaksanakan untuk kepentingan umum
2. Pemerintah dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum (hukum dibuat tidak secara sewenang-wenang yang mengenyampingkan konvensi dan konstitusi)
3. Pemerintah yang dilaksanakan atas kehendak rakyat bukan berupa paksaan dan tekanan yang dilaksanakan.

Dalam kaitan dengan konstitusi, aristoteles mengatakan bahwa konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara dan menentukan apa yang dimaksud dengan badan pemerintahan (konstitusi merupakan aturan-aturan tersebut). Gagasan negara hukum tersebut masih bersifat samar-samar dan tenggelam dalam waktu yang panjang, kemudian muncul kembali secara eksplisit pada abad ke-19 yaitu dengan munculnya konsep *rechstaat* dari Friedrich Julius Stahl yang diilhami oleh Immanuel Kant.

2.4.2 Defenisi Pemerintah Daerah

Perubahan ke 4 (empat) UUD 1945 menyatakan jelas mengenai bentuk dan susunan pemerintahan daerah dalam kerangka Negara Republik Indonesia.

Pasal 18 ayat (1) berbunyi :

“ Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur Undang-Undang”. Sedang Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyebutkan bahwa:

“pemerintah daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur

kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat”.

Definisi Pemerintahan Daerah di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pasal 1 ayat 2, adalah sebagai berikut:

“Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Melihat definisi pemerintahan daerah seperti yang telah dikemukakan diatas ,maka yang dimaksud pemerintahan daerah disini adalah penyelenggaraan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi dimana unsur penyelenggara pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah. Dilihat dari mekanisme pembentukan kebijakan daerah, kedua lembaga ini bersama-sama adalah pembuat kebijakan daerah. Namun pada tahap pelaksanaannya kebijakan dua lembaga tersebut mempunyai fungsi yang berbeda, yaitu :

- a. kepala daerah melaksanakan kebijakan daerah
- b. DPRD melakukan pengawasan/kontrol terhadap pelaksanaan kebijakan daerah

2.4.3 Fungsi Pemerintah Daerah

Fungsi pemerintah daerah dapat diartikan sebagai perangkat daerah menjalankan, mengatur dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan. Fungsi pemerintah daerah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 adalah :

- a. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

- b. Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.
- c. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Dimana hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

2.4.4 Asas Pemerintahan Daerah

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah, sangat bertalian erat dengan beberapa asas dalam pemerintahan suatu negara, yakni sebagai berikut:

- a. Asas sentralisasi

Asas sentralisasi adalah sistem pemerintahan dimana sistem pemerintahan di mana segala kekuasaan dipusatkan di pemerintah pusat.

- b. Asas desentralisasi

Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

- c. Asas dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertical wilayah tertentu.

d. Asas tugas pembantuan

Asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa; dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa; serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk tugas tertentu.

2.5 Pedagang Kaki Lima

2.5.1 Pengertian Pedagang Kaki Lima (PKL)

Banyak orang yang tidak mengerti arti dari istilah Pedagang Kaki Lima. Mereka kebanyakan mengira kalau istilah pedagang kaki lima di ambil dari pedagang yang menggunakan gerobak, kaki pedagang ada dua dan gerobak ada tiga, yaitu dua rodanya dan satu kaki penyangga. Istilah kaki lima sebenarnya berasal dari penjajah kolonial Belanda. Yang menetapkan peraturan pada waktu itu, bahwa setiap jalan raya hendaknya di sediakan sarana yang memiliki lebar lima kaki untuk pejalan kaki. Biasa disebut trotoar.

Dahulu mereka di sebut pedagang emperan, dan seiring berjalannya waktu kini di sebut pedagang kaki lima. Meski seharusnya mereka adalah pedagang lima kaki. Karena memakan badan jalan selebar lima kaki. Lima kaki adalah ukuran dari lebar trotoar. Tempat dimana para pedagang kaki lima berjualan, yang seharusnya di gunakan dan dimanfaatkan oleh para pedestrian atau pejalan kaki. Meski sekarang bukan hanya trotoar saja yang dimakan, pinggir jalan pun juga.

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia susunan W.J.S Poerwadarminta, istilah kaki lima adalah lantai yang diberi atap

sebagai penghubung rumah dengan rumah, arti yang kedua adalah lantai (tangga) dimuka pintu atau di tepi jalan. Arti yang kedua ini lebih cenderung diperuntukkan bagi bagian depan bangunan rumah toko, dimana di jaman silam telah terjadi kesepakatan antar perencana kota bahwa bagian depan (serambi) dari toko lebarnya harus sekitar lima kaki dan diwajibkan dijadikan suatu jalur dimana pejalan kaki dapat melintas. Namun ruang selebar kira-kira lima kaki itu tidak lagi berfungsi sebagai jalur lintas bagi pejalan kaki, melainkan telah berubah fungsi menjadi area tempat jualan barang-barang pedagang kecil, maka dari situlah istilah pedagang kaki lima dimasyarakatkan.

Pedagang Kaki Lima menurut Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer, adalah pedagang yang menjual barang dagangannya di pinggir jalan atau di dalam usahanya menggunakan sarana dan perlengkapan yang mudah dibongkar pasang atau dipindahkan serta mempegunakan bagian jalan atau trotoar, tempat-tempat yang tidak diperuntukkan bagi tempat untuk berusaha atau tempat lain yang bukan miliknya.

Menurut para ahli, yaitu :

1. Rais dalam Umbo, pedagang dapat diartikan sebagai penyalur barang dan jasa-jasa perkotaan
2. Manning dan Tadjudin Noer Effendi menyebutkan bahwa pedagang kaki lima adalah salah satu pekerjaan yang paling nyata dan penting dikebanyakan kota di Afrika, Asia, Timur Tengah dan Amerika Latin.
3. Breman, pedagang kaki lima merupakan usaha kecil yang dilakukan oleh masyarakat yang berpenghasilan rendah (gaji harian) dan

mempunyai modal yang terbatas. Dalam bidang ekonomi, pedagang kecil ini termasuk dalam sektor informal, di mana merupakan pekerjaan yang tidak tetap dan tidak terampil serta golongan-golongan yang tidak terikat pada aturan hukum, hidup serba susah dan semi kriminal pada batas-batas tertentu.

4. McGee dan Yeung, PKL mempunyai pengertian yang sama dengan "*hawkers*", yang didefinisikan sebagai orang-orang yang menjajakan barang dan jasa untuk dijual di tempat yang merupakan ruang untuk kepentingan umum, terutama di pinggir jalan dan trotoar.

Ciri-ciri umum yang dikemukakan oleh kartono dkk, yaitu:

- (1) merupakan pedagang yang kadang-kadang juga sekaligus berarti produsen;
- (2) ada yang menetap pada lokasi tertentu, ada yang bergerak dari tempat satu ketempat yang lain (menggunakan pikulan, kereta dorong, tempat atau stan yang tidak permanen serta bongkar pasang);
- (3) menjajakan bahan makanan, minuman, barang-barang konsumsi lainnya yang tahan lama secara eceran;
- (4) umumnya bermodal kecil, kadang hanya merupakan alat bagi pemilik modal dengan mendapatkan sekedar komisi sebagai imbalan atas jerih payahnya;
- (5) kualitas barang-barang yang diperdagangkan relatif rendah dan biasanya tidak berstandar

- (6) volume peredaran uang tidak seberapa besar, para pembeli merupakan pembeli yang berdaya beli rendah;
- (7) usaha skala kecil bisa berupa family enterprise, dimana ibu dan anak-anak turut membantu dalam usaha tersebut, baik langsung maupun tidak langsung;
- (8) tawar menawar antar penjual dan pembeli merupakan relasi ciri yang khas pada usaha pedagang kaki lima;
- (9) dalam melaksanakan pekerjaannya ada yang secara penuh, sebagian lagi melaksanakan setelah kerja atau pada waktu senggang, dan ada pula yang melaksanakan musiman.

Bentuk sarana perdagangan yang digunakan pedagang kaki lima dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- a. Gerobak/kereta dorong, yang biasanya digunakan oleh pedagang yang berjualan makanan, minuman, atau rokok.
- b. Pikulan/keranjang, bentuk sarana ini digunakan oleh pedagang keliling atau semi permanen. Bentuk ini dimaksudkan agar barang dagangan mudah dibawa atau berpindah tempat.
- c. Warung semi permanen, yaitu berupa gerobak/kereta dorong yang diatur sedemikian rupa secara berderet dan dilengkapi dengan meja dan kursi.
- d. Kios, bentuk sarana ini menggunakan papan-papan yang diatur sedemikian rupa sehingga menjadi sebuah bilik, yang mana pedagang tersebut juga tinggal di dalamnya.

- e. Gelaran/alas, pedagang menggunakan alas tikar, kain atau sejenisnya untuk menjajakan dagangannya

2.6 Kebijakan Dalam Pandangan Islam

Didalam konsep islam, amanah dan jujur sangat diperlukan atau diutamakan dalam terciptanya sebuah kepercayaan antara pemimpin dan pengikutnya, di dalam Al-Qur'an pun sudah menjelaskan berbagai berita tentang bagaimana pemerintahan islam yang berada di Kota Madinah. Dalam kitab suci ini juga dijelaskan bagaimana metode serta mekanisme dalam memecahkan masalah-masalah tersebut. Didalam islampun hanya akan menghalalkan harta yang diperoleh dengan cara yang baik dan benar tidak adanya kekerasan ataupun penindasan. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya, ketakwaan dalam segala bidang serta mempunyai kemampuan ilmiah dan fisik yang dapat dimanfaatkan dan berguna bagi orang banyak yang dapat diterima oleh agama dan akal sehat.

Dalam hal ini pemerintah dalam melaksanakan suatu implementasi kebijakan harus bisa membuat keadilan dan juga menjauhi hawa nafsu serta emosional karena akan dapat melukai dan membuat rakyatnya sengsara, dimana firman Allah SWT yaitu :

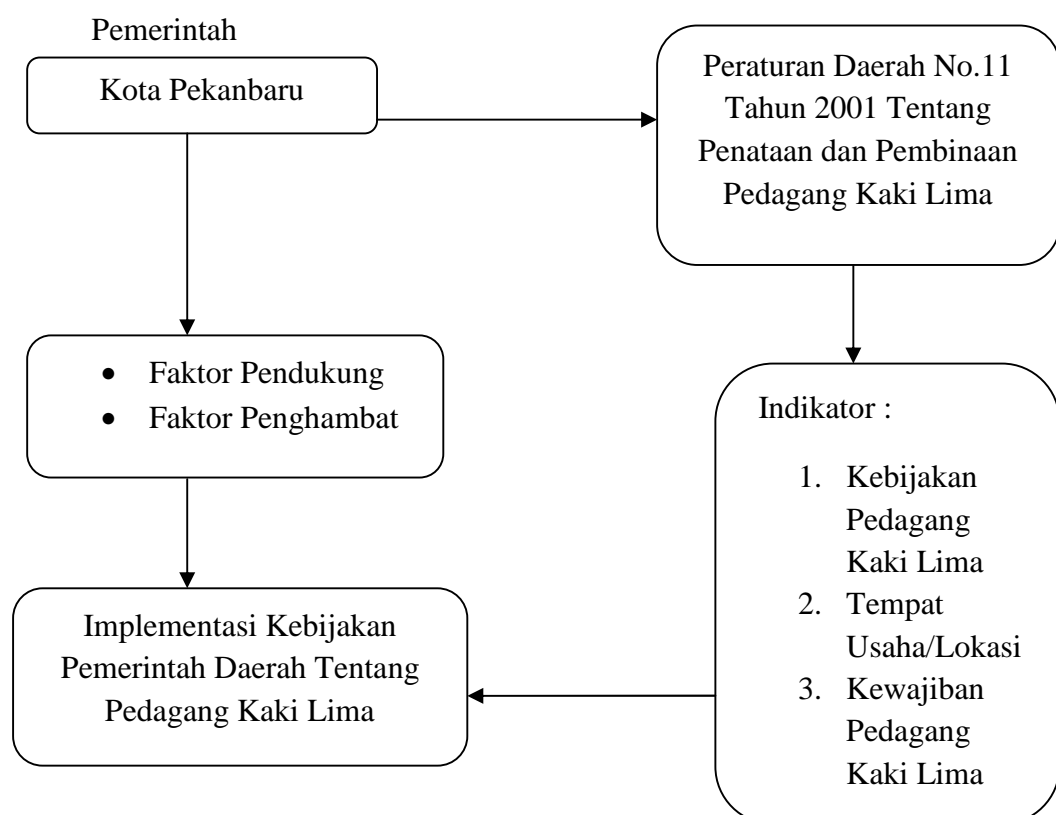
Artinya : Hai Daud, Sesungguhnya kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) dimuka bumi, maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, karena ia akan menyestkan kamu dari jalan Allah. Sesungguhnya orang-orang yang sesat dari jalan Allah akan mendapatkan azab yang berat, karena mereka melupakan hari perhitungan. (QS: Shaad: 26).

Dari konsep ayat diatas dapat kita lihat adalah dalam melaksanakan sebuah kebijakan pemerintah haruslah memikirkannya dengan matang-matang jangan

hanya mementingkan kepentingan pribadi dan tidak mementingkan kepentingan orang banyak serta jangan mengikuti hawa nafsu agar tidak ada terjadi perselisihan antara rakyatnya dan pemerintah tetaplah mengikuti aturan yang sudah dibuat yang juga tertera di dalam Al-Qur'an sebagaimana mestinya.

2.7 Kerangka Pemikiran

Halimah dalam Sugiono (2007) mengemukakan bahwa kerangka berfikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting. Kerangka pikiran ini bertujuan untuk memberikan gambaran lebih jelas tentang variabel penelitian dan indikator-indikator yang menentukannya. Adapun kerangka pikiran dalam penelitian ini dapat dilihat dalam skema berikut:



Sumber : Modifikasi oleh penulis (berdasarkan Sugiono 2007).

2.8 Konsep Operasional

Untuk mempermudah Analisa agar dapat kesatuan pengertian dalam Penelitian maka penulis membuat sebuah konsep operasional, konsep operasional merupakan suatu variabel yang di ukur kemudian berfungsi untuk menyeragamkan pengertian dan juga pengolahan data, maka konsep operasional peneliti yaitu :

Dasar Kebijakan Pedagang Kaki Lima yang ada dikota Pekanbaru yaitu terdapat didalam Peraturan Daerah No.11 Tahun 2001 Tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima, dimana tertera hak dan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pedagang kaki lima dan juga pemerintah.

Adapun Indikator didalam peraturan daerah tersebut adalah :

1. Kebijakan pedagang kaki lima

Adapun yang dimaksud dengan kebijakan disini adalah apa yang dilakukan kebijakan publik harus memiliki konsep yang jelas karena suatu kebijakan harus berbentuk suatu perundang-undangan ataupun Perda, Perda disini yang dimaksud ada dalam Perda Kota Pekanbaru No.11 Tahun 2001 Tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki lima.

2. Tempat usaha/Lokasi

Tempat usaha merupakan sebuah lokasi ataupun tempat dimana para pedagang untuk menjual atau menjajakan dagangannya, lokasi ini biasanya merupakan tempat yang sudah ditentukan atau diberikan oleh pemerintah maupun tempat-tempat yang sebenarnya dilarang oleh pemerintah untuk berjualan.

3. Kewajiban pedagang kaki lima

Kewajiban merupakan sesuatu yang harus dipatuhi atau diwajibkan ataupun sesuatu yang harus dilaksanakan, dalam hal ini para pedagang kaki lima wajib mematuhi peraturan yang sudah dibuat oleh pemerintah dan juga bertanggung jawab dalam kerapian, kebersihan, keindahan, kesehatan lingkungan dan keamanan disekitar tempat usaha.

2.9 Teknik Pengukuran

Untuk menjaga agar penelitian dapat mencapai tujuan yang diharapkan maka penulis menetapkan konsep operasional yang digunakan untuk mengukur indikator penelitian yang menggunakan *Skala Likert*. *Skala likert* ini digunakan untuk mengukur variabel penelitian, adapun variabel penelitian adalah tentang implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam mengelola pedagang kaki lima di Kecamatan Tampan Kota Pekanbaru. Dimana variabel yang akan diukur dan dijabarkan menjadi indikator variabel. Kemudian indikator tersebut dijadikan titik tolak untuk menyusun item-item instrumen yang berupa pernyataan dan pertanyaan (Sugiyono, 2007: 107).

Jawaban dari setiap instrumen mempunyai gradiasi dari yang positif hingga yang negatif, untuk keperluan penelitian ini maka jawaban responden dari kuisioner berupa :

1. Ya
2. Tidak